

## Die Kulturlandschaft im suburbanen Raum als raumordnungsrechtliches Problem

Huck, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Huck, S. (2012). Die Kulturlandschaft im suburbanen Raum als raumordnungsrechtliches Problem. In W. Schenk, M. Kühn, M. Leibenath, & S. Tzschaschel (Hrsg.), *Suburbane Räume als Kulturlandschaften* (S. 183-196). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336105>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Sebastian Huck*

## **Die Kulturlandschaft im suburbanen Raum als raumordnungsrechtliches Problem**

S. 183 bis 196

Aus:

Winfried Schenk, Manfred Kühn,  
Markus Leibenath, Sabine Tzschaschel (Hrsg.)

## **Suburbane Räume als Kulturlandschaften**

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236

Hannover 2012

# Die Kulturlandschaft im suburbanen Raum als raumordnungsrechtliches Problem

## *Gliederung*

- 1 Problemaufriss
- 2 Kulturlandschaft als Aufgabe der Raumordnung
  - 2.1 Kulturlandschaftsbegriff
  - 2.2 Kulturlandschaftliche Aufgabe
  - 2.3 Kulturlandschaftliche Zuständigkeiten
  - 2.4 Instrumente zur planerischen Anwendung des Kulturlandschaftsauftrages
- 3 Kulturlandschaft im suburbanen Raum
  - 3.1 Suburbaner Raumbegriff
  - 3.2 Raumspezifische Probleme
  - 3.3 Kulturlandschaftliche Potenziale im suburbanen Raum
- 4 Ausblick

Literatur

## 1 Problemaufriss

Um die Kulturlandschaft im suburbanen Raum juristisch zu erfassen, bedarf es zunächst einer Auseinandersetzung mit der Kulturlandschaft an sich. Sie stellt die Rechtswissenschaft mit ihrer überwiegend klaren Sprache und eindeutigen Kompetenzabgrenzungen vor ein Problem: Die Kulturlandschaft lässt sich nur schwer begrifflich fassen und noch schwerer eindeutig einem Rechtsgebiet zuordnen. Dies zeigt schon die Tatsache, dass sie, jeweils ohne gesetzliche Definition, sowohl in einigen Denkmalschutzgesetzen der Länder als Schutzgut aufgenommen wurde (vgl. § 1 Abs. 1 BbGDschG; § 1 Abs. 1 S. 1 und § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 DSchG LSA; § 1 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1; § 5 Abs. 1 DSchG SH)<sup>1</sup> als auch im novellierten Raumordnungsgesetz des Bundes (vgl. § 2 Abs. 5 Nr. 5 ROG) und im jüngst novellierten Bundesnaturschutzgesetz (vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG) weiterhin auftaucht. Bund und Länder scheinen somit beide für die Kulturlandschaft zuständig zu sein;<sup>2</sup> will man nicht alle Kulturlandschaftsregelungen der Länder oder des Bundes mangels Gesetzgebungskompetenz für verfassungswidrig erachten, bedarf es einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten. Dies betrifft auch den suburbanen Raum, wo sich regelmäßig Raumordnung, Naturschutz und Denkmalschutz, also die drei Rechtsmaterien, welche die Kulturlandschaft unmittelbar regeln, begegnen. Unerlässlich hierfür ist ein gemeinsames Verständnis des Kulturlandschaftsbegriffs.

<sup>1</sup> Die hier für juristische Aufsätze teils unübliche Zitierweise ist der Einheitlichkeit des Buches geschuldet.

<sup>2</sup> Im Ergebnis ebenso, teilweise weniger deutlich Kühn, Danielzyk 2006: 288 f.; Schenk 2005: 21; Gunzelmann, Schenk 1999: 347 ff.; Schenk 2001: 35; Job 1999: 192.

Um den aufgeworfenen, umfangreichen juristischen Problemen gerecht zu werden, soll die Kulturlandschaft hier nur aus raumordnungsrechtlicher Perspektive betrachtet werden.<sup>3</sup> Mittelbare kulturlandschaftliche Regelungen, d. h. solche, welche die Kulturlandschaft nur im Rahmen von Genehmigungsverfahren und/oder Planaufstellungsverfahren zu berücksichtigen haben, wie z. B. das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung,<sup>4</sup> sollen dabei außer Acht bleiben.

## 2 Kulturlandschaft als Aufgabe der Raumordnung

### 2.1 Kulturlandschaftsbegriff

In § 2 Abs. 2 Nr. 5 des Ende 2008 novellierten Raumordnungsgesetzes, welches seit dem 1. Juli 2009 vollständig Anwendung findet, heißt es: „Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln [...]“.

Aus dem systematischen Zusammenspiel zwischen § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 und S. 2 ROG wird deutlich, dass die Kulturlandschaft sich im wesentlichen in zwei Grundtypen einteilen lässt: in eine „einfache“ Kulturlandschaft (S. 1), welche zu erhalten und zu entwickeln ist, und in eine historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaft (S. 2), welche in ihren prägenden Merkmalen nur zu erhalten ist.<sup>5</sup> Aus der Anordnung der Sätze, d. h. der allgemeinen Aussage in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG und der spezielleren Aussage in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG, wird ferner deutlich, dass die historische und gewachsene Kulturlandschaft gemäß Satz 2 wohl ein Ausschnitt aus der einfachen Kulturlandschaft ist. Aufgrund der einschränkenden Attribute („historisch“, „gewachsen“), wird man ferner annehmen können, dass die historische Kulturlandschaft i. d. R. ein kleinerer Ausschnitt aus dem Raum der Kulturlandschaft ist.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu ausführlich Huck 2012 sowie zur alten Rechtslage Janssen 2006: 22 ff.

<sup>4</sup> Hier ist die Kulturlandschaft zumindest über die Wechselwirkung nach § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 UVPG zwischen Kulturgut und Landschaft als Schutzgut anzusehen. Oft wird der Kulturlandschaftsschutz auch unnötigerweise nur auf das Schutzgut „Kulturgut“ gestützt (vgl. bspw. Job et al. 1999: 411; Kühn, Danielzyk 2006: 291 (Rn. 16); BBR 1999: 15, 38 f.; Scholle 1997, 11; Stiens 1999: 327; Hönes 2005: 283).

<sup>5</sup> V. d. Heide in Dyong et al. 2010: § 2 Abs. 2 Grundsatz Nr. 13 Rn. 10 deutet dies (noch zur alten Gesetzeslage) an, wenn er schreibt, dass das ROG im damaligen § 2 Abs. 2 Nr. 13 S. 2 nicht „die allgemeine Form der Kulturlandschaft“ meint.

<sup>6</sup> Die Unterscheidung der beiden Typen von Kulturlandschaften deckt sich insoweit grundlegend mit dem Definitionsansatz der Kultusministerkonferenz, bei dem ebenso die „historische“ von der „einfachen“ Kulturlandschaft unterschieden wird; vgl. die Vorlage zur 24. Sitzung des Unterausschusses „Denkmalpflege“ der KMK-Sitzung am 19./20.5.2003 in Görlitz, abgedruckt in LWL/LVR (Hrsg.) (2007): Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in NRW, 2.1 (15). Ob der Gesetzgeber hier bewusst die Definitionsansätze der Kultusministerkonferenz aufgegriffen hat, lässt sich den Gesetzgebungsunterlagen nicht entnehmen.

Historisch lässt sich die Kulturlandschaft als Begriff auf die landsmannschaftliche Verbundenheit zurückführen, welche 1998 durch den Kulturlandschaftsbegriff ersetzt wurde (v. d. Heide in: Dyong et al. 2010: § 2 Abs. 2 Grundsatz Nr. 13 Rn. 2). Legt man also den heutigen Begriff historisch, d. h. unter Einbezug des begrifflichen Inhalts der landsmannschaftlichen Verbundenheit, aus, wird sichtbar, dass der Kulturlandschaft wohl ein regional verankertes Zusammengehörigkeitsgefühl immanent ist. Insoweit lässt sich aus der Begriffsentwicklung ein Abgrenzungskriterium gewinnen, wonach sich die einfache Kulturlandschaft von anderen einfachen Kulturlandschaften durch ein regionales Zusammengehörigkeitsgefühl unterscheidet. Zudem deutet sich hier in der subjektiven Komponente des Zusammengehörigkeitsgefühls wohl die zuge dachte Größe von Kulturlandschaften an, wonach diese als abgrenzbare Teilräume die Größe einer Region haben. Dieser Teilraum dürfte dabei, so wird aus der raumordnungsrechtlichen Gesetzssystematik deutlich, einen Raum darstellen, der regelmäßig kleiner ist als ein Land, aber größer ist als eine Kommune (vgl. hierzu auch Benz et al. 1999: II f.). Die Übertragung des Zugehörigkeitsgefühls und damit der subjektiven Komponente auf den Raum ist für den kulturlandschaftlichen Grundsatz unerlässlich, da andernfalls die Handhabung des Grundsatzes von gegebenenfalls wechselfähigen, subjektiven Komponenten abhänge. Die Kulturlandschaft als Region hat damit zum einen als Teilraum eine territoriale Bedeutung, zum anderen aber auch eine funktionale Bedeutung, wonach sie als Raum im Sinne eines sozialen Kontextes zu verstehen ist.<sup>7</sup>

Zudem rekurriert die Kulturlandschaft wohl auf geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge, da diese Begrifflichkeiten, welche seit dem ersten Raumordnungsgesetz von 1965 in diesem Gesetz verwendet wurden, durch einen (erstmalig) ausgestalteten Kulturlandschaftsgrundsatz im nun unmittelbar geltenden Raumordnungsgesetz ersetzt wurden. Insoweit lässt sich aus der Begriffsstreichung wohl ein weiteres Abgrenzungskriterium gewinnen, wonach sich die einfache Kulturlandschaft von anderen einfachen Kulturlandschaften durch ihre geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge unterscheidet. Im Unterschied zum Zusammengehörigkeitsgefühl dürften diese geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge rein objektive Anknüpfungspunkte haben.

Ergänzt man die vorgenommene systematische und historische Auslegung um die wörtliche Auslegung des Kulturlandschaftsbegriffs, wonach die Kulturlandschaft eine kulturelle, d. h. anthropoge, Prägung der Landschaft darstellt (vgl. v. d. Heide in: Dyong et al. 2010: § 2 Abs. 2 Grundsatz Nr. 13 Rn. 10; BBR 1999: 3; BBR, BMVBS 2007a: 3; Job et al. 2000: 147; Mühlenberg, Slowik 1997: 7),<sup>8</sup> so wird deutlich, dass die Kulturlandschaft als Rechtsbegriff einen raumordnungsrechtlichen Ansatz darstellt, um den Gesamttraum der Bundesrepublik in kulturlandschaftliche Teilräume zu untergliedern, welche sich durch objektiv feststellbare geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge sowie durch ein subjektives Zusammengehörigkeitsgefühl voneinander unterscheiden.

<sup>7</sup> Siehe zum Letzteren auch Benz 1999: II.

<sup>8</sup> Siehe auch EUREK: BT-Drs. 14/1388, Rn. 151; Brockhaus Enzyklopädie 2006, Bd. 16: 72 (Stichwort „Kulturlandschaft“).

## 2.2 Kulturlandschaftliche Aufgabe

Die Kulturlandschaft als raumordnungsrechtlicher Grundsatz gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG konkretisiert die allgemeinen Zielvorstellungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 ROG, wonach es die Aufgabe der Raumordnung ist, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (vgl. Runkel in: Bielenberg et al. 2010: L § 2 Rn. 27; v. d. Heide in: Dyong et al. 2010: § 2 Rn. 1). Die Aufgabe nach dem Raumordnungsgesetz, Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG), stellt somit gegenüber der allgemeinen Zielvorstellung eine speziellere Aufgabe dar. Der gesetzliche Kulturlandschaftsgrundsatz ist dabei strikt im Sinne eines Gesetzesbefehls formuliert, für ihn gelten jedoch dieselben Rechtsfolgen nach § 4 ROG wie für planerische Grundsätze, da beide gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 Hs. 1 ROG eine Vorgabe für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidung darstellen (Runkel in: Bielenberg et al. 2010: L § 2 Rn. 10).<sup>9</sup>

### *Erhalten*

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG sind Kulturlandschaften zu erhalten. Dass dies entgegen dem Wortlaut nicht zwingend bedeutet, alle Kulturlandschaften gänzlich zu erhalten, wird schon dadurch deutlich, dass im selben Satz ein Entwicklungsauftrag für die Kulturlandschaft enthalten ist, welcher sich grundsätzlich kontradiktorisch zum Erhaltungsauftrag verhält. Alle Kulturlandschaften zu erhalten hieße, dem Entwicklungsauftrag keinen Raum zu geben. Dies würde einem sehr einseitigem Ausgleich der beiden gegensätzlichen Aufträge gleichkommen, was dem Gesetz so jedoch nicht zu entnehmen ist. Da zudem der ganze Raum aus vielen Kulturlandschaften im Sinne von Teilräumen besteht, hieße dies, den kompletten Raum zu schützen. Vom Gesetzgeber kann dies so wohl nicht gewollt sein. Eine sinngemäße Auslegung der Regelung spricht daher dafür, den § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG als allgemeinen Erhaltungsauftrag zu deuten. Hierfür spricht auch die bereits oben dargelegte Systematik, wonach der Satz 1 durch den § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG selbst konkretisiert wird. Der Satz 1 verliert hierdurch jedoch nicht seine eigenständige Bedeutung. Vielmehr ist er in Verbindung mit dem § 2 Abs. 1 ROG zu lesen, wonach die Grundsätze, d. h. also auch der kulturlandschaftliche Grundsatz, zu konkretisieren sind, soweit dies, wie hier, erforderlich ist. Eine Konkretisierung kann dabei beispielsweise auch dergestalt aussehen, dass ganze Flächen des kulturlandschaftlichen Teilraumes erhalten werden, solange in dem kulturlandschaftlichen Teilraum insgesamt noch ausreichend dem Entwicklungsauftrag nachgegangen werden kann. Insoweit stellt der allgemeine Erhaltungsauftrag des Satzes 1 eine Rahmenverpflichtung dar, in welchem die Länder konkretisierend tätig werden können und müssen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Siehe auch Runkel in: Spannowsky et al. 2010: § 3 ROG Rn. 56; Janssen 2006: 23.

<sup>10</sup> Trotz Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz gemäß Art. 75 GG a. F. durch die Föderalismusreform 2006 setzt der Bundesgesetzgeber hier somit weiterhin Rahmenrecht. Ein Grund für diese landesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten dürfte wohl auch die Befürchtung des Gesetzgebers sein, dass anderenfalls die Länder umfangreich von ihrer Abweichungskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 3 GG Gebrauch machen könnten.

Die historische Kulturlandschaft ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG „in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten“<sup>11</sup>. Hier wird durch das Wort „in“ deutlich, dass die historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaft nicht gänzlich, das heißt als Fläche, zu erhalten ist, sondern nur die prägenden Merkmale und die Kultur- sowie Naturdenkmäler vom Gesetzgeber als erhaltenswert angesehen werden.<sup>12</sup> Der Gesetzgeber geht somit wohl davon aus, dass der Wert und Gehalt einer historischen Kulturlandschaft in den schützenswerten Einzelementen liegt und der Bewahrung des Charakters der historischen Kulturlandschaft Genüge getan wird, wenn die Einzelemente erhalten bleiben. Dem Landesgesetzgeber steht es aber über § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG insoweit frei, weitergehende Regelungen zu treffen. Die Möglichkeit, weitergehende Regelungen treffen zu können, dürfte dabei wohl auch für den Raum der historischen Kulturlandschaft gelten, da dieser als Ausschnitt aus der Kulturlandschaft letztlich auch einen Teil des kulturlandschaftlichen Teilraumes darstellt.

### *Entwickeln*

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG sind die Kulturlandschaften zu entwickeln. Der Begriff meint hier nicht die Konservierung oder Erhaltung, sondern steht gerade als Gegensatz dem Erhalten gegenüber und meint hier die Förderung und Wiederherstellung (Frye 2008: 9). Dieser gesetzgeberische Auftrag in Satz 1 ist dabei sehr unbestimmt, insbesondere da die gesamte Bundesrepublik aus vielen kulturlandschaftlichen Teilräumen besteht. Wie auch beim Erhaltensauftrag, welcher zunächst in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG allgemein aufgeführt wird, ehe er in Satz 2 konkretisiert wird, findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 3 ROG eine Konkretisierung des Entwicklungsauftrages. Demnach sind „die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume [...] mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 3 ROG).

Zwar fällt die Konkretisierung des Satzes 1 durch Satz 3 hier mangels Ausweisung des Wortes „Kulturlandschaft“ nicht so deutlich aus wie im Rahmen des Schutzauftrages des Satzes 2, inhaltlich besteht jedoch eine Konnexität.<sup>13</sup> So wird in Satz 3 das Ziel formuliert, die Teilräume zu gestalten und weiterzuentwickeln. Versteht man nach der hier vorgenommenen Definition<sup>14</sup> die Kulturlandschaft als Fläche, die dazu dient, den Raum in einzelne Teilräume zu untergliedern, welche dann zu entwickeln sind, so lässt sich der kulturlandschaftliche Entwicklungsauftrag des Satzes 1 als Auftrag verstehen, bestimmte Teilräume zu entwickeln.<sup>15</sup> Inhaltlich wird man dabei wohl keinen Unter-

<sup>11</sup> Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>12</sup> Nach a. A., wonach die (historische) Kulturlandschaft als solche, d. h. als Fläche, zu erhalten ist: BBR, BMVBS 2007b: 4; BBR 1999: 9 (ohne nähere gesetzliche Auseinandersetzung).

<sup>13</sup> Für eine Konnexität im weitesten Sinne spricht schon ganz allgemein die Tatsache, dass der gesamte § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG als kulturlandschaftlicher Grundsatz aufgefasst wird; vgl. z. B. BT-Drs. 16/10292, 22.

<sup>14</sup> Zur Auslegung des Kulturlandschaftsbegriffs s. Abschnitt 2.1.

<sup>15</sup> So auch die Begründung zu § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG in der Kabinettsvorlage zum Raumordnungsgesetz, wo nicht davon gesprochen wird, die Teilräume zu gestalten und weiterzuentwickeln, sondern die Kulturlandschaft; s. Kabinettsvorlage ROG: 57.

schied zwischen „Entwickeln“ und „Weiterentwickeln“ festmachen können, da zwar die Entwicklung im Wortsinne von einem nicht entwickelten Zustand ausgeht, die Weiterentwicklung dagegen schon; der gar nicht entwickelte Zustand eines Teilraumes wird aber praktisch nicht vorkommen.<sup>16</sup> Für eine Konnexität spricht auch die Tatsache, dass der § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 3 ROG zusammen mit dem Entwicklungsauftrag des Satzes 1 neu ins Raumordnungsgesetz eingeführt wurde. Der Auftrag des Satzes 1 deckt sich somit mit dem Auftrag des Satzes 3. Der Auftrag, die Teilräume weiterzuentwickeln, wird jedoch in Satz 3 noch weiter konkretisiert. Unter der Prämisse, dass der Bundesgesetzgeber den Entwicklungsauftrag somit selbst in Satz 3 konkretisiert, dürfte für den allgemeinen kulturlandschaftlichen Entwicklungsauftrag aus Satz 1 das Gleiche gelten wie für den allgemeinen Erhaltungsauftrag; er stellt eine Rahmenverpflichtung dar und bedarf einer weiteren Konkretisierung durch die Landesgesetzgeber.

Im Rahmen des bundesrechtlichen Entwicklungsauftrages aus Satz 3 kommt es in der Kulturlandschaft als Teilraum v. a. auf die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen an, welche nach bestimmten Zielvorstellungen zu entwickeln, aber auch zu gestalten sind. Der § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 3 ROG weist dabei drei unterschiedliche Zielvorstellungen auf, welche juristisch nicht weiter konkretisierbar sind:

- die Schaffung neuer kultureller und wirtschaftlicher Konzeptionen,
- das harmonische Nebeneinander der unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen,
- die Gestaltung und Weiterentwicklung unterschiedlicher Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume zur Überwindung von Strukturproblemen.

### 2.3 Kulturlandschaftliche Zuständigkeiten

Die Verteilung der Zuständigkeiten zur Regelungsbefugnis der Kulturlandschaft im Hinblick auf die Entwicklung und die Erhaltung der Kulturlandschaft richtet sich nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes. Nach Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG liegt die Zuständigkeit für die Gesetzgebung grundsätzlich bei den Ländern (statt vieler vgl. nur Jarass in: Jarass, Pieroth 2009: Art. 70 Rn. 1). Dies gilt jedoch nicht, soweit der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz innehat oder von einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Die Kulturlandschaft als Teilraum lässt sich dabei nicht eindeutig einem Rechtsgebiet zuordnen. Je nach Regelungsin-tention muss eine Abgrenzung vorgenommen werden, um zu ermitteln, was der Bund und was die Länder regeln dürfen. Soweit beim Bund die Regelungszuständigkeit liegt, ist ferner zu ermitteln, welches bundesrechtliche Rechtsgebiet einschlägig ist.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> In diese Richtung ist wohl auch die Begründung zu § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG in der Kabinettsvorlage zum ROG zu verstehen, wonach die Kulturlandschaft im Rahmen der Raumentwicklung „weiterzuentwickeln“ ist; s. die Kabinettsvorlage zum ROG: 57.

<sup>17</sup> Bei den Ländern stellt sich diese letzte Frage nicht, da insoweit nur das Denkmalrecht einschlägig ist, wohingegen im Bundesrecht das Raumordnungsgesetz und das Bundesnaturschutzgesetz einschlägig sind.

### *Entwicklungszuständigkeiten*

Die Raumordnung als integrative Gesamtplanung hat nach § 1 Abs. 1 S. 1 ROG die Aufgabe, den Gesamttraum der Bundesrepublik zu ordnen, zu sichern und zu entwickeln. Dabei gibt die „Raumordnung [...] der gemeindlichen Bauleitplanung als Mittlerin gegenüber den privaten Investoren (und den Fachplanungen) die räumlichen Entwicklungslinien vor“ (Runkel in: Bielenberg et al.: L § 1 Rn.17). Die Entwicklung der kulturlandschaftlichen Teilräume als Konkretisierung dieses allgemeinen Entwicklungsauftrages stellt eine raumbedeutsame Maßnahme<sup>18</sup> und damit wohl eine rein raumordnungsrechtliche Aufgabe dar. Dies dürfte insbesondere auch deshalb gelten, weil auch das neue Bundesnaturschutzgesetz keinen expliziten Entwicklungsauftrag für die Kulturlandschaft enthält.<sup>19</sup>

### *Erhaltungszuständigkeiten*

Sehr viel problematischer stellt sich die Zuständigkeit für den Erhalt der kulturlandschaftlichen Elemente dar.<sup>20</sup>

Problematisch ist zunächst der Auftrag der Raumordnung, die Kulturdenkmäler in der historischen Kulturlandschaft zu erhalten. Der Kultur- und Denkmalschutz fällt nach allgemeiner, unstrittiger Auffassung unter Art. 70 Abs. 1 GG und somit in den Kompetenzbereich der Länder (vgl. BVerfG, Urt. v. 26.3.1957 – 2 BvG 1/55 –; BVerwG Urt. v. 21.11.1996 – 4 C 33/94 –, BVerwGE 102, 260 (265); Haag 2006: 108; Degenhart 2010: Rn. 146; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu et al. 2008: Art. 30 Rn. 48 f.; Mahrenholz 2002: 863; Hönes 2007: 145). Dem Bund ist es somit verwehrt, gesetzliche Regelungen zu erlassen, die den Ländern vorschreiben, ob und wie sie Kultur- und Denkmalschutz zu regeln haben (vgl. BVerfG, Urt. v. 26.3.1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309 (346)).<sup>21</sup> Eine eigene Entscheidung darüber, ob ein Kulturdenkmal vorliegt und welchen denkmalrechtlichen Schutz es genießt, steht dem Raumordnungsrecht zudem nicht zu. Insofern kann der § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG, wonach in den historisch geprägten und gewachsenen Kulturlandschaften die Kulturdenkmäler zu erhalten sind, nicht so verstanden werden, dass diese allein wegen ihrer Denkmaleigenschaft zu erhalten sind. Dies wird schon daran deutlich, dass die Kulturdenkmäler zumindest einen örtlichen Bezug zur historischen Kulturlandschaft aufweisen müssen, mithin also nicht jedes Kulturdenkmal für die Raumordnung eine eigene Relevanz besitzt. Wegen dieser Einschränkung und aufgrund der Formulierung des § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG, wonach „historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften *mit ihren* Kulturdenkmälern zu erhalten [sind]“<sup>22</sup>,

<sup>18</sup> Siehe zum Begriff der raumbedeutsamen Maßnahme § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG sowie näher Söfker in: Ernst et al. 2010: § 35 Rn. 120.

<sup>19</sup> Zu diesem Ergebnis kommt man zumindest, sofern man den § 1 Abs. 1 2. Hs. wörtlich nimmt, wonach nur das Schützen (nicht aber die Bewahrung) das Entwickeln mit umfasst.

<sup>20</sup> Siehe zu der Zuständigkeitsfrage, inwieweit die historische und gewachsene Kulturlandschaft als Raum eine raumordnungsrechtliche oder eine naturschutzrechtliche Aufgabe darstellt, Huck 2011.

<sup>21</sup> Siehe auch Fastenrath 2006: 1026, der von der Freiheit der Landesparlamente spricht.

<sup>22</sup> Hervorhebung durch den Verfasser.

wird insbesondere durch die Verknüpfung „mit ihren“ deutlich, dass der raumordnungsrechtliche Grundsatz mit dem Schutz des Kulturdenkmals auf die Erhaltung der historisch gewachsenen, kulturlandschaftlichen Qualität insgesamt abzielt. Das Kulturdenkmal ist somit wohl nicht um seiner selbst willen zu erhalten, sondern nur, weil es ein Bestandteil der historischen und gewachsenen Kulturlandschaft ist.<sup>23</sup> Durch den Erhalt der einzelnen Kulturdenkmäler und ihrer Umgebung soll letztlich die historische Kulturlandschaft insgesamt geschützt werden. Der Schutz des Kulturdenkmals und seiner Umgebung knüpft damit aus raumordnungsrechtlicher Perspektive zwar an die Denkmaleigenschaft an, es geht dem Raumordnungsrecht jedoch nicht um den Erhalt des Kulturdenkmals aus denkmalschutzrechtlichen Gesichtspunkten, das heißt also aus geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen oder städtebaulichen Gründen, sondern allein aus kulturlandschaftlichen Gründen.<sup>24</sup>

Im Ergebnis bestehen damit in gegenständlicher Hinsicht keine Überschneidungen zwischen den denkmalschutzrechtlichen und den raumordnungsrechtlichen Regelungen. Sofern ein Kulturdenkmal nach der landesrechtlichen Kulturdenkmaldefinition geschützt wird, kann das Raumordnungsrecht unter der Prämisse, dass das Kulturdenkmal eine Relevanz für die historische und gewachsene Kulturlandschaft besitzt, dieses mit seinen raumordnungsrechtlichen Instrumenten zusätzlich bewahren.

Ähnliches gilt für die Naturdenkmäler, die weiterhin durch das jüngst novellierte und nun komplett unmittelbar anwendbare Bundesnaturschutzgesetz, welches seit dem 1.3.2010 gültig ist, geregelt werden. Die Naturdenkmale können weiterhin nach § 28 Abs. 1 i. V. m. § 20 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG unter Schutz gestellt werden und sind als naturschutzrechtliche Regelung Teil der sog. Fachplanung. Diese entscheidet autonom darüber, was ein Naturdenkmal ist und wie sie es schützen möchte. Für den Schutz von Naturdenkmälern gilt somit ähnliches wie für die Kulturdenkmäler. Der Raumplanung fällt nur die Rolle zu, die Naturdenkmäler neben dem Naturschutz zu schützen, soweit diese eine spezifische, kulturlandschaftliche Relevanz besitzen.

Schwieriger sind die prägenden Merkmale einer historischen Kulturlandschaft einzuordnen. Da diese in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG neben den Natur- und Kulturdenkmälern stehen, werden hier *e contrario* wohl alle prägenden Elemente erfasst, die nicht als Kultur- oder Naturdenkmal angesehen werden. Ob überhaupt neben dem teils sehr weit gefassten Kulturdenkmalbegriff der landesrechtlichen Denkmalschutzgesetze und dem ebenfalls weit gefassten Naturdenkmalbegriff nach § 28 Abs. 1 BNatSchG noch prägende Merkmale einer historisch gewachsenen Kulturlandschaft möglich sind, ist dabei eher eine praktische als eine rechtliche Frage.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Ähnlich: Runkel in: Bielenberg et al 2010: L § 2 Rn. 204.

<sup>24</sup> Bei der kulturlandschaftlichen Regelung zum Kulturdenkmal ließe sich somit wohl vertreten, dass der Bund sich auf eine Annex-Kompetenz (hierzu Jarass in: Jarass, Pieroth 2009: Art. 70 Rn. 12) zur raumordnungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG berufen kann (so allg. zu den Regelungsbefugnissen des Bundes auf dem Gebiet des Denkmalschutzes Wurster in: Hoppenberg, de Witt 2010: Rn. 10), da der Bund im Kern nicht den Naturschutz, sondern das Raumordnungsrecht regelt.

<sup>25</sup> Prägende Merkmale können z. B. Alleen, Hecken und Wälle sein; zur Erforschung der prägenden Merkmale können auch regionale Kulturlandschaftskataster wie z. B. KuLaDig herangezogen werden.

## 2.4 Instrumente zur planerischen Anwendung des Kulturlandschaftsauftrages

Für den raumordnungsrechtlichen Kulturlandschaftsschutz kommen zunächst die planungsrechtlichen Instrumente nach §§ 3 und 8 ROG in Betracht. Soweit die Kultur- und Naturdenkmäler betroffen sind, ist im Wege der Einzelfallabwägung zu ermitteln, ob ein raumordnungsrechtliches Ziel oder ein Grundsatz angemessen ist. Die Fokussierung des Bundesgesetzgebers auf die historisch gewachsene Kulturlandschaft im Rahmen des Raumordnungsgesetzes deutet dabei wohl an, dass die Kultur- und Naturdenkmäler in diesem Raumausschnitt einen hohen Stellenwert haben sollen, was wohl eine Zielfestlegung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG intendieren dürfte. Dasselbe dürfte für die prägenden Merkmale gelten. Für flächenhafte Kultur- und Naturdenkmäler sowie für die prägenden Merkmale kommen dabei grundsätzlich auch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete<sup>26</sup> gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 ROG in Betracht.<sup>27</sup> Diese Gebietsausweisungen dürften jedoch i. d. R. relativ kleine Gebiete betreffen und, wenn überhaupt, nur sehr selten erforderlich sein.<sup>28</sup>

Neben diesen gesetzlich verbindlichen, ausdifferenzierten, sog. formellen Raumordnungsinstrumenten sind auch sog. informelle Instrumente (vgl. § 8 Abs. 3 ROG) zur Umsetzung des kulturlandschaftlichen Grundsatzes denkbar. Diese sind nach § 13 ROG „zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ zulässig und aufgrund der verwobenen Zuständigkeiten im Rahmen der Kulturlandschaft wohl auch empfehlenswert. Teilweise werden informelle Instrumente auch in neueren Gesetzen integriert, so z. B. durch sog. Leitbilder zur Entwicklung und Erhaltung der Kulturlandschaft.<sup>29</sup>

## 3 Kulturlandschaft im suburbanen Raum

### 3.1 Suburbaner Raumbegriff

Juristisch betrachtet stellt die Bezeichnung „suburbaner Raum“ neben dem urbanen und dem ruralen Raum ein Hilfsmittel dar, um den Gesamtraum zu untergliedern und ihn somit in seinem Facettenreichtum besser zu erfassen. Der Begriff selbst taucht dabei weder im Raumordnungsgesetz des Bundes noch in den Landesplanungsgesetzen der Länder auf.<sup>30</sup> Es dürfte jedoch in der Planungspraxis weitgehend anerkannt sein, dass dieser einen Raum beschreibt, der zwischen der (urbanen) Stadt und dem (ruralen) Land zu finden ist. Insoweit wird der suburbane Raum i. d. R. nicht aus sich selbst heraus verstanden, sondern negativ abgegrenzt. Im Ergebnis stellt der suburbane Raum somit einen Teilraum dar, welcher zwischen der Stadt und dem Land angesiedelt ist, also in der Peripherie der Siedlungsbereiche.

<sup>26</sup> Siehe hierzu näher Grotefels 2000: 373 ff.

<sup>27</sup> Siehe auch Runkel in: Bielenberg et al 2010: L § 2 Rn. 202.

<sup>28</sup> Siehe hierzu näher Huck 2012.

<sup>29</sup> So heißt es beispielsweise im Landesentwicklungsplan von Berlin-Brandenburg in 3.2: „Kulturlandschaften sollen auf regionaler Ebene identifiziert und Leitbilder zu ihrer Weiterentwicklung formuliert werden.“

<sup>30</sup> Der Begriff taucht z. B. im jüngst novellierten Landesentwicklungsplan von Berlin und Brandenburg auf (s. 3.2 LEP B-B).

### 3.2 Raumspezifische Probleme

Die Einteilung des Raumes in verschiedene Teilräume soll dazu dienen, spezielle, raumspezifische Probleme besser bewältigen zu können. Auch mit der Fokussierung auf den „suburbanen Teilraum“ wird letztlich ein Problembewusstsein für diesen speziellen Raum geschaffen; dies ist unabdingbare Voraussetzung für die Bewältigung der raumspezifischen Herausforderung im suburbanen Raum.

Als eine der größten Herausforderungen dürfte dabei der starke Umwandlungsdruck auf den suburbanen Raum anzusehen sein.<sup>31</sup> Dies betrifft u. a. auch die gestiegenen Anforderungen an die Infrastruktur. So ziehen insbesondere Schnell- und Zufahrtsstraßen sowie Bahnschienen künstliche, prägende Striche durch den suburbanen Raum und verändern diesen unwiederbringlich.

Ebenso ist der freie Raum im suburbanen Raum betroffen, welcher immer öfter dem Verlangen nach Bauland für Wohn- und Gewerbegebiete weichen muss. Diese Entwicklung hat auch starke Auswirkungen auf die Flora und Fauna im suburbanen Raum. Viele Tiere und Pflanzen haben sich auf die spezifischen Bedingungen ihrer Umgebung eingestellt und sind aufgrund der Geschwindigkeit der Veränderungen nicht in der Lage, sich an die veränderten Raumbedingungen anzupassen. Das Ergebnis ist ein zunehmender Verlust an Arten- und Pflanzenvielfalt auch im suburbanen Raum.<sup>32</sup>

Betroffen ist aber auch die Landwirtschaft, welche einem starkem Strukturwandel unterworfen ist. Dieser führt oft zu einer stetig wachsenden Monotonie im ländlich-suburbanen Raum (vgl. BBR 1999: 8; Schenk 2006: 11; Schenk 2001: 30 f.; Stiens 1999: 321; Hoppenstedt, Schmidt 2002: 237; Job 1999: 28, 196). Der Verlust an Formenreichtum und an charakteristischen Einzelelementen führt zu einer Verarmung der Landschaft und somit auch zu einem Verlust an kultureller und regionaler Identität (Schenk 2006: 11; Schenk 2001: 30 f.; BBR 1999: 1; Stiens 1999: 322; Losch 1999: 317; Job 2008: 929; Job et al. 2000: 147).<sup>33</sup>

### 3.3 Kulturlandschaftliche Potenziale im suburbanen Raum

Betrachtet man zunächst die Bedeutung der Kulturlandschaft und des suburbanen Raumes, so fällt auf, dass beide dazu dienen, den Raum zu gliedern. Die Kulturlandschaft ist dabei als flächendeckende Raumeinheit zu sehen, während der suburbane Raum nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtraum darstellt, ähnlich dem Raum der historisch gewachsenen Kulturlandschaft. Die Konsequenz daraus legt nahe, dass der suburbane Raum vom kulturlandschaftlichen Teilraum vollständig überlagert wird. Insoweit unterscheidet sich der suburbane Raum jedoch nicht von anderen Teilräumen.

Es stellt sich jedoch die Frage, was der kulturlandschaftliche Auftrag aus § 5 Abs. 2 Nr. 5 ROG speziell im suburbanen Raum bewirken kann.

<sup>31</sup> Siehe auch speziell zum Umwandlungsdruck auf die Kulturlandschaft Job 2008: 929; Losch 1999: 313; Protz 1996: 300; Schenk 2005: 23.

<sup>32</sup> Dies wird vielfach für die Kulturlandschaft so gesehen (vgl. Plachter 1995: 52; BBR 1999: 1; Stiens 1999: 322; Schenk 2006: 11; Schenk 2001: 33; Job 2008: 929; Losch 1999: 314).

<sup>33</sup> Siehe auch EUREK, BT-Drs. 14/1388, Rn. 151 ff.

### *Kulturlandschaftliche Erhaltungspotenziale*

Sofern im suburbanen Raum eine Überschneidung mit der historisch gewachsenen Kulturlandschaft aus § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG vorliegt, sind die prägenden Merkmale und die Kultur- sowie Naturdenkmäler in diesem Raumausschnitt zu erhalten, wobei auf die dargelegte Kompetenzverteilung zu achten wäre. Die Schutzhöhe ist dabei eine Frage des Einzelfalles; die bundesrechtliche Konkretisierung des allgemeinen Erhaltungsauftrages intendiert hier wohl ein hohes Schutzniveau, d. h. also eine Zielsetzung. Insoweit ergeben sich grundsätzlich keine Besonderheiten im suburbanen Raum. Sofern jedoch im jeweiligen suburbanen Raum kein Bauleitplan, d. h. gemäß § 1 Abs. 2 BauGB kein Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan vorliegt, greift für den Außenbereich die Sonderregel des § 35 Abs. 3 S. 2 1. Hs. BauGB, wonach raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung, welche im Landesentwicklungs- oder Regionalplan festgelegt werden können, nicht widersprechen dürfen. Im suburbanen Raum als Außenbereich sind Ziele der Raumordnung somit bei raumbedeutsamen Vorhaben stets strikt zu beachten. Damit sind Ziele der Raumordnung als abwägungsfeste, i. d. R. unüberwindbare und allgemeingültige Belange auch für private raumbedeutsame Vorhaben verbindlich.<sup>34</sup>

Neben dem § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG besteht für die Landesgesetzgeber die Möglichkeit – im Rahmen des allgemeinen kulturlandschaftlichen Erhaltungsauftrages aus § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG –, eigene Einschätzungen darüber zu treffen, was sie wie im suburbanen Raum als Teil der Kulturlandschaft schützen möchten. Als Anhaltspunkt dafür, welche Elemente grundsätzlich vom Gesetzgeber als erhaltenswert angesehen werden können, dient dabei die bundesrechtliche Konkretisierung des allgemeinen kulturlandschaftlichen Erhaltungsauftrages in § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 2 ROG. Die Kulturlandschaft als Grundsatz der Raumordnung bietet dem Landesgesetzgeber somit die Möglichkeit, unter dem Mantel des kulturlandschaftlichen Erhaltungsauftrages unerwünschten Entwicklungen, wie z. B. dem Verlust von Freiflächen, der Zersiedelung und dem oft praktizierten Vorrang der Verkehrsplanung, entgegenzutreten.

Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass die Kulturlandschaft mit ihrem Erhaltungsauftrag ein beachtenswertes Potenzial aufweist, spezifischen Raumproblemen entgegenzutreten. Der suburbane Raum kann von diesem Potenzial ebenfalls profitieren, weist jedoch nach einer formaljuristischen Betrachtungsweise keine Besonderheiten bzgl. des kulturlandschaftlichen Erhaltungsauftrages auf.

### *Kulturlandschaftliche Entwicklungspotenziale*

Für das kulturlandschaftliche Entwicklungspotenzial ist, wie auch bei den Erhaltungspotenzialen, von grundlegender Bedeutung, dass der suburbane Raum letztlich vom kulturlandschaftlichen Teilraum überlagert wird. Damit gilt zumindest für den allgemeinen Entwicklungsauftrag aus § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG, dass dieser im suburbanen Raum ebenso Anwendung findet wie in anderen Teilräumen. Den Landesgesetzgebern

<sup>34</sup> So bzgl. der Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung Runkel in: Bielenberg et al. 2010: K Vorb. §§ 3-5 Rn. 21; wohl auch Söfker in: Ernst et al. 2010: § 35 Rn. 118 ff.; Dürr in: Brügelmann 2009: § 35 Rn. 104 a.

steht es somit frei, kulturlandschaftliche Entwicklungsmaßnahmen in ihre Landesplanungsgesetze und Landesentwicklungspläne zu integrieren. Sofern im suburbanen Raum keine Bauleitplanung betrieben wird, gilt wiederum für den Außenbereich, dass im Landesentwicklungs- oder Regionalplan festgelegte raumordnungsrechtliche Ziele gemäß § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB unmittelbare Wirkung auch für private raumbedeutsame Maßnahmen haben. Für die allgemeinen kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenziale dürfte im Ergebnis somit das Gleiche gelten wie für die bereits erläuterten allgemeinen Erhaltungspotenziale.

Neben dem allgemeinen Entwicklungsauftrag bestehen ferner für die Landesgesetzgeber auch im suburbanen Raum die Verpflichtungen des § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 3 ROG. Speziell für den suburbanen Raum dürfte dabei die Schaffung neuer kultureller und wirtschaftlicher Konzeptionen im Vordergrund stehen, da gerade hier ökonomische Wachstumsinteressen vor kulturlandschaftlich prägenden Elementen und Ensembles nicht haltmachen. Wie eine solche Konzeption jedoch auszusehen hat, lässt sich juristisch nicht näher bestimmen; dabei liegt es in den Händen der Planungsbehörden, im Einzelfall auf die Gegebenheiten und Interessen im suburbanen Raum abgestimmte Konzepte zu entwickeln. Aus der Gleichwertigkeit der raumordnungsrechtlichen Grundsätze lässt sich hierfür ableiten, dass die kulturlandschaftlichen Belange nicht grundsätzlich hinter den ökonomischen Belangen zurückstehen dürften.

## 4 Ausblick

Der suburbane Raum stellt sich, juristisch betrachtet, als ein nicht besonders beachteter Raum dar. Die Ergebnisse zeigen, dass die Kulturlandschaft als Grundsatz der Raumordnung mit ihrem rechtlichen Erhaltungs- und Entwicklungsauftrag keine Besonderheiten im suburbanen Raum aufweist, sieht man einmal von der Sonderregel des § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB ab.

Die rechtliche Vernachlässigung bedeutet jedoch nicht, dass die Planungspraxis sich nicht speziell dem suburbanen Raum aus kulturlandschaftlicher Perspektive annehmen kann. Speziell der sehr allgemein gehaltene, konkretisierungsbedürftige § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG bietet hierfür den rechtlichen Rahmen und den Auftrag, tätig zu werden.

## Literatur

- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2010): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder (Stand Oktober 2010). Berlin.
- Brügelmann, H. (2009): Baugesetzbuch – Kommentar, Bd. 3 (Stand August 2009). Stuttgart.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999): Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften als Grundsatz der Raumordnung. = Arbeitspapiere 2. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007a): Regionale Kulturlandschaftsgestaltung. Neue Entwicklungen und Handlungsoptionen für die Raumordnung. Online-Publikation 18. Bonn.

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007b): Kompetenzen und Aufgaben der Raumordnung in der Gestaltung von Kulturlandschaften. Online Publikation 19. Berlin, Bonn.
- Degenhart, C. (2010): Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht 26. Heidelberg.
- Dyong, H.; Cholewa, W.; Heide, H. J.; Arenz, W. (2010): Raumordnung in Bund und Ländern. Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, Bd. 1 (Stand Juni 2010). Stuttgart.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W. (2010): Baugesetzbuch – Kommentar, Bd. 2 (Stand August 2010). München.
- Fastenrath, U. (2006): Der Schutz des Weltkulturerbes in Deutschland – Zur innerstaatlichen Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen ohne Vertragsgesetz. In: Die öffentliche Verwaltung (24), 1017 ff.
- Frye, T. (2008): Bremsen Kulturlandschaften räumliche Entwicklung? In: Wirtschaft Hellweg-Sauerland. Arnsberg, 8 f.
- Gepp, J. (1995) (Hrsg.): Naturschutz außerhalb von Schutzgebieten. Graz.
- Grotefels, S. (2000): Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete in der Raumordnung. In: Erbguth, W.; u. a. (Hrsg.): Planung – Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 369 ff.
- Gunzelmann, T.; Schenk, W. (1999): Kulturlandschaftspflege im Spannungsfeld von Denkmalpflege, Naturschutz und Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 347 ff.
- Haag, M. (2006): Kulturgüterschutz. Verfassungsrechtliche Aufgabe und Ausprägung im einfachen Recht. In: Häberle, P. (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Tübingen, 95 ff.
- Hönes, E.-R. (2007): Das Europäische Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000. In: Die öffentliche Verwaltung, 141 ff.
- Hönes, E.-R. (2005): Der Begriff der „Landeskultur“ im deutschen Recht. In: Natur und Recht 27 (5), 279 ff.
- Hoppenberg, M.; Witt, S. d. (Hrsg.) (2010): Handbuch des öffentlichen Baurechts 1 (Stand Mai 2010). München
- Hoppenstedt, A.; Schmidt, C. (2002): Landschaftsplanung für das Kulturlandschaftserbe – Anstöße der europäischen Landschaftskonvention zur Thematisierung der Eigenart von Landschaft, Naturschutz und Landschaftsplanung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 34 (8), 237 ff.
- Huck, S. (2012): Rechtliche Grundlagen und Wirkung der Festlegung von Kulturlandschaften (in Vorbereitung).
- Janssen, G. (2006): Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung. In: Matthiesen, U.; Danielzyk, R.; Heiland, S.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung, Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven. Hannover, 22 ff.
- Jarass, H. D.; Pieroth, B. (2009): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar 10. Auflage, München.
- Job, H. (2008): Perspektive Kulturlandschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, 928 ff.
- Job, H.; Weizenegger, S.; Metzler, D. (2000): Strategien zur Sicherung des europäischen Natur- und Kulturerbes – die EUREK-Sicht. In: Informationen zur Raumentwicklung, 143 ff.
- Job, H.; Stiens, G.; Pick, D. (1999): Zur planerischen Instrumentierung des Freiraum- und Kulturlandschaftsschutzes. In: Informationen zur Raumentwicklung, 399 ff.
- Job, H. (1999): Der Wandel der historischen Kulturlandschaft und sein Stellenwert in der Raumordnung – eine historisch-, aktual- und prognostisch-geographische Betrachtung traditioneller Weinbau-Steillagen und ihres bestimmenden Strukturmerkmals Rebterrasse, diskutiert am Beispiel rheinland-pfälzischer Weinbauwälder. = Forschungen zur deutschen Landeskunde 248. Flensburg.
- Kühn, M.; Danielzyk, R. (2006): Der Stellenwert der Kulturlandschaft in der Regional- und Raumplanung – Fazit, Ausblick und Handlungsempfehlungen. In: Matthiesen, U.; Danielzyk, R.; Heiland, S.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven. Hannover, 288 ff.

- Landschaftsverband Rheinland/Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.): Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen – Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung, Münster u. a. 2007, zit.: LVR/LWL, Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen
- Losch, S. (1999): Beschleunigung Kulturlandschaftswandel durch veränderte Raumnutzungsmuster – Herausforderung für die Kulturlandschaftserhaltung und für die Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 311 ff.
- Mahrenholz, E. G. (2002): Die Kultur und der Bund – Kompetenzrechtliche Erwägungen anlässlich der Gründung der Bundeskulturstiftung im März 2002. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 857 ff.
- Mühlenberg, M.; Slowik, J. (1997): Kulturlandschaft als Lebensraum. Wiesbaden.
- Plachter, H. (1995): Naturschutz in Kulturlandschaften: Wege zu einem ganzheitlichen Konzept der Umweltsicherung. In: Gepp, J. (Hrsg.): Naturschutz außerhalb von Schutzgebieten. Graz, 47 ff.
- Prott, L. (1996): The International Legal Protection of the Cultural Heritage. In: Fechner, F.; Oppermann, T.; Prott, L. V. (Hrsg): Prinzipien des Kulturgüterschutzes – Ansätze im deutschen, europäischen und internationalen Recht. Berlin, 295 ff.
- Schenk, W. (2006): Der Terminus „gewachsene Kulturlandschaft“ im Kontext öffentlicher und raumwissenschaftlicher Diskurse zu „Landschaft“ und „Kulturlandschaft“. In: Matthiesen, U.; Danielzyk, R.; Heiland, S.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven. Hannover, 9 ff.
- Schenk, W. (2005): „Kulturlandschaft“ als Forschungskonzept und Planungsauftrag – aktuelle Themenfelder der Kulturlandschaftsforschung. In: Denzer, V.; Hasse, J.; Kleefeld, K.-D.; Recker, U. (Hrsg.): Kulturlandschaft – Wahrnehmung – Inventarisierung – Regionale Beispiele. Wiesbaden, 15 ff.
- Schenk, W. (2001): Kulturlandschaft in Zeiten verschärfter Nutzungskonkurrenz – Genese, Akteure, Szenarien. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; ÖGR – Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hrsg.): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung. Hannover, 30 ff.
- Schmidt-Bleibtreu, B.; Hofmann, H.; Hopfauf, A. (2008): Grundgesetz – Kommentar zum Grundgesetz. 11. Auflage, München.
- Scholle, B. (1997): Fachliche und rechtliche Integration des Kulturgüterschutzes in der Umweltverträglichkeitsprüfung. In: Landschaftsverband Rheinland/Der Rheinische Verein für Denkmalpflege und Landschaftsschutz (Hrsg): Kulturgüterschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung. 6. Fachtagung 11.-12. März 1996 in Kevelaer. Tagungsbericht. Beiträge zur Landesentwicklung 53. Köln, 11 ff.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG) – Kommentar (Stand Oktober 2010). München.
- Stiens, G. (1999): Veränderte Sichtweisen zur Kulturlandschaftserhaltung und neue Zielsetzungen der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 321 ff.